



**USAID** | **GUATEMALA**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

# SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AGRICULTURA EN GUATEMALA

## EVALUACIÓN RÁPIDA DEL SECTOR AGRÍCOLA GUATEMALTECO Y SU ESTADO PARA ABORDAR LOS RETOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL PAÍS

Informe Final

**Noviembre, 2009**

Este informe es posible gracias al apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es responsabilidad exclusiva de Abt Associates, Inc. y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.

## **RECONOCIMIENTO**

Jaime Carrera  
Ottoniel Monterroso  
José Luis Jiménez, Consultores Principales

# SEGURIDAD ALIMENTARIA Y AGRICULTURA EN GUATEMALA

## EVALUACIÓN RÁPIDA DEL SECTOR AGRÍCOLA GUATEMALTECO Y SU ESTADO PARA ABORDAR LOS RETOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL PAÍS

Informe Final

Bajo el Programa de Comercio y Competitividad  
Orden de Trabajo No. EDH-I-03-05-00005-00

# ÍNDICE

<b>1. Agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala: Visión general</b>	<b>2</b>
1.1 Desempeño económico y agrícola	2
1.2 El estado de la seguridad alimentaria nutricional	3
1.3 Distribución geográfica y causas de la inseguridad alimentaria	4
1.4 Distribución y causas de la pobreza y malnutrición	5
1.5 Tendencias del cambio climático	6
<b>2. Disponibilidad y capacidad productiva de alimentos</b>	<b>8</b>
<b>3. Patrones generales de distribución y tenencia de la tierra</b>	<b>10</b>
<b>4. Agricultura de subsistencia: producción de granos básicos</b>	<b>11</b>
<b>5. Agricultura comercial y campesina excedentaria</b>	<b>13</b>
<b>6. Agricultura de exportación: historia, problemas actuales y oportunidades</b>	<b>14</b>
<b>7. Sector público agrícola: organización y capacidades</b>	<b>16</b>
7.1 Políticas para el crecimiento económico rural y de seguridad alimentaria	16
7.2 Desempeño institucional	17
7.3 Capacidad de regulación y desempeño	19
7.4 Sistema de investigación y extensión	19
7.5 Infraestructura y desarrollo de infraestructura	20
7.6 Inversión pública en agricultura y seguridad alimentaria	22
7.7 Análisis gubernamental y su capacidad para modificar la situación actual	24
<b>8. Sector privado: organización, participación y potencial para contribuir a seguridad alimentaria</b>	<b>26</b>
<b>9. Cooperación internacional referente a seguridad alimentaria y agricultura en Guatemala</b>	<b>27</b>
<b>10. Universidades y sector educativo: su participación en SAN y la agricultura</b>	<b>31</b>
<b>11. Organizaciones campesinas e indígenas y su influencia en políticas de seguridad alimentaria</b>	<b>32</b>
<b>12. Orientaciones para el desarrollo rural y SAN en Guatemala</b>	<b>34</b>

# **I. Agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala: Visión general**

**Guatemala se ha visto afectada por la crisis económica mundial, reflejándose en menores tasas de crecimiento económico, disminución de importaciones, baja recaudación fiscal y menores tasas de remesas familiares. Ello, aunado a los cambios de temperatura y de los períodos de lluvias en la región, impactará negativamente en la seguridad alimentaria y nutricional de la población alimentariamente vulnerable, la cual depende de la agricultura y los empleos rurales para cubrir sus necesidades de alimentos. El acceso a la educación y a los servicios de salud son elementos primordiales para mejorar la seguridad alimentaria.**

---

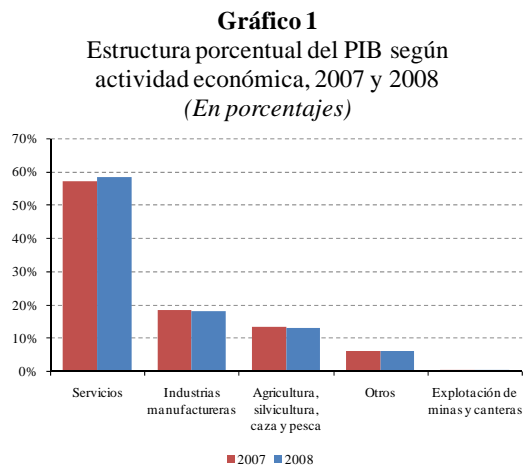
## **I.1 Desempeño económico y agrícola**

Del año 2004 al 2007, la economía Guatemalteca experimentó un crecimiento constante, llegando a una tasa de 6.3% en 2007. Sin embargo, a partir del último trimestre del 2007 se observó un deterioro generalizado de los principales indicadores económicos, provocados por la situación económica mundial, finalizando el 2008 con un crecimiento de 4.0%. El BANGUAT y otras instancias económicas estiman que el PIB en Guatemala crecerá un máximo de 1% en el 2009 (CEPAL 2009). El Índice Mensual de la Actividad de la Economía (IMAE, principal indicador del PIB en el corto plazo) a julio 2009 confirma dicha tendencia (BANGUAT 2009).

La crisis económica mundial, y en especial la recesión en los Estados Unidos, se transmiten a Guatemala provocando una disminución de las exportaciones, de las remesas familiares, de la inversión y de los ingresos fiscales. Además, se pronostica una atenuación en el ritmo de crecimiento de la agricultura y la construcción (CEPAL 2009). En efecto, a agosto 2009, el BANGUAT reporta una disminución de las exportaciones de 9.4% (con respecto a agosto 2008), las remesas han disminuido 10% (de sep/2008 a sep/2009) y la recaudación fiscal ha disminuido 7% (Banguat 2009). La crisis también se ha manifestado en la pérdida de empleos, pues de enero del 2008 a enero de este año se perdieron 55 mil empleos formales (ASIES 2009).

Para afrontar la crisis, el Gobierno de Guatemala puso en marcha el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, el cual establece once políticas y acciones para superar los efectos adversos de la crisis económica. Sin embargo, a la fecha no se han logrado establecer los consensos necesarios para disponer de ingresos para afrontar la crisis económica, donde la reforma fiscal ha tenido limitaciones para ser aprobada en el Congreso de la República. Como alternativa, se han suscrito diversos préstamos con agencias financieras multilaterales, por lo que se prevé que la deuda pública crezca a finales del 2009.

El sector servicios contribuyó en 2008 con el 59% del PIB, seguido de las industrias manufactureras (18% de PIB), el sector agrícola ampliado (13%) y otros sectores económicos con un 7% del PIB (Gráfico 1). El IMAE reporta a julio 2009, tasas negativas de crecimiento para café (-2.4%) y maíz (-5%), y tasas positivas pero menos dinámicas para el banano (4%), hortalizas (2.5%) y sector pecuario (3%).



Fuente: BANGUAT (2009)

## 1.2 El estado de la seguridad alimentaria nutricional

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es reconocida como un derecho humano básico y como prerrequisito para alcanzar mejores niveles de desarrollo humano. Se ha comprobado que la malnutrición desacelera el crecimiento económico y perpetúa la pobreza debido a cuatro factores: i) pérdidas directas de productividad e ingreso derivado del mal estado de salud; ii) pérdidas indirectas por el deterioro de las funciones cognitivas y la falta de escolaridad; iii) pérdidas por el aumento de los costos de la atención en salud; y iv) pérdidas en el potencial biológico humano. Si la malnutrición no es tratada antes de los tres años de edad, reduce las posibilidades de desarrollo intelectual y físico de quien la sufre (World Bank 2006).

La seguridad alimentaria depende, en general, de la disponibilidad y acceso a alimentos; la nutrición, en cambio, depende de la cantidad y calidad de alimentos consumidos, así como de las condiciones de salud y saneamiento ambiental que permiten al organismo aprovechar de manera óptima los alimentos.

En el país las condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional se evidencian al analizar los indicadores de desnutrición crónica, global y aguda. El 49% de los niños menores de cinco años presenta alta prevalencia de la desnutrición crónica (baja talla para edad); este indicador es de 37% en el área urbana y de 56% en la rural. En los hogares en los que la madre no tiene ningún grado de escolaridad, la desnutrición crónica de niños es de 66%, y en los que tiene educación secundaria es de 19%. Estos indicadores muestran la importancia de incluir la educación de las madres en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional. La desnutrición crónica alcanza en la población indígena 70% y en la ladina 36%. En los municipios más pobres, la desnutrición crónica alcanza hasta al 70% de los niños menores de cinco años.

La desnutrición global (bajo peso en relación a la edad) es en promedio 23%, pero hay mayor incidencia en la población rural, indígena y en niños cuya madre no tiene ningún grado de escolaridad.

La desnutrición aguda (bajo peso para talla), que se da por pérdida de peso en poco tiempo por falta de alimento, se ubicaba según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) (MSPAS *et al.* 2003), en 2%. Cuando se han dado crisis por desastres naturales u otras condiciones, ésta ha alcanzado hasta el 6% en la población afectada.

Finalmente, debe agregarse que se ha tenido un incremento en el número de niños con problemas de cretinismo por falta de yodo, de tubo neural por falta de ácido fólico, de infecciones por falta de vitamina A, y de anemia en mujeres y niños por falta de hierro (MSPAS *et al.* 2003).

### **1.3 Distribución geográfica y causas de la inseguridad alimentaria**

La inseguridad alimentaria se encuentra focalizada principalmente en el altiplano occidental de Guatemala (Mapa 1). De acuerdo a los índices de inseguridad alimentaria definidos por SEGEPLAN en 2008, los índices más altos se registran en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Quiché, Totonicapán, y Sololá. Por ejemplo, en los 70 municipios con rangos de inseguridad alimentaria entre 68 y 99, Huehuetenango tiene el 27%, San Marcos 15%, Quetzaltenango 11%, Quiché y Totonicapán 10% cada uno.

Las estimaciones del Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para la Seguridad Alimentaria (MFEWS, actividad apoyada por USAID), las cuales se basan en los perfiles de medios de vida<sup>1</sup> de Guatemala, identifican además de la zona del altiplano occidental, al corredor seco de Zacapa y Chiquimula, Jutiapa y Alta Verapaz como zonas vulnerables a la inseguridad alimentaria (MFEWS 2007). Según MFEWS (2009), la población que más sufre de inseguridad alimentaria son los campesinos sin tierra, campesinos de subsistencia, pescadores artesanos sin acceso a tierra costera, y asalariados en zonas urbanas y semiurbanas.

Entre las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional, se puede mencionar las condiciones de pobreza y pobreza extrema de la población afectada, condición derivada del escaso acceso a los medios de producción de alimentos como la tierra y capital, así como de fuentes permanentes de empleo. Adicionalmente la baja en el envío de remesas ha disminuido los ingresos de un número considerable de familias, incidiendo directamente en la compra de alimentos. Los efectos climáticos adversos también han afectado negativamente la seguridad alimentaria de amplios grupos de la población guatemalteca.

---

<sup>1</sup> Un medio de vida es el modo por medio del cual los hogares logran vivir y enfrentar tiempos difíciles. MFEWS dividió al país en 16 zonas homogéneas definidas de acuerdo a una estructura de medios de vida, lo cual incluye una breve diferenciación del estatus de la seguridad alimentaria y la capacidad relativa de los hogares para enfrentar amenazas (Ver Mapa 5 del Anexo).

Aunque en términos absolutos y relativos los principales problemas de seguridad alimentaria se ubican en el occidente nacional, existen otras áreas que también son vulnerables. En reciente reporte de prensa (Prensa Libre 17 agosto 2009) la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) informó que la crisis alimentaria ha afectado a 194 poblaciones en muy alto riesgo y 3,865 en alto riesgo distribuidas en todo el país, pero concentradas en el altiplano occidental, en el corredor seco y en noroccidente del Petén.

La SESAN, con apoyo de MFEWS, menciona en su reporte mensual que en octubre todo el país ha estado afectado por la “irregularidad/anomalías en el régimen de lluvias que tiene un efecto negativo en la producción/rendimiento agrícolas” (MFEWS 2009). Áreas en el corredor seco presentan un índice hídrico menor a la media histórica, provocando que 1,084 comunidades presenten pérdidas de cosechas entre 50% y 75%. Las lluvias necesarias para la segunda siembra del año se presentaron tardíamente y afectarán los cultivos. Se considera que la producción del altiplano occidental también se verá afectada en el nivel de producción debido a las condiciones del temporal de este año. A pesar de ello, el Ministerio de Agricultura (MAGA) considera que no hay escasez de alimentos, sino problemas de acceso, por lo que se requiere asistencia alimentaria.

En el último trimestre de 2009 se evidencian altas tasas de infecciones respiratorias agudas y diarreas en algunos departamentos de occidente, del sur y el norte de Petén, lo que permite prever problemas focalizados en las zonas más vulnerables. Los aspectos más críticos en los próximos meses será el inicio de la época seca (lo que disminuye posibilidades de producción de alimentos), escasez de alimentos (debido a pérdidas de cosechas durante el 2009), los bajos rendimientos de la primera y probablemente segunda cosecha, y la reducción de la demanda de mano de obra no calificada en la época alta (MFEWS 2009).

## **I.4 Distribución y causas de la pobreza y malnutrición**

La pobreza se encuentra focalizada principalmente en el altiplano occidental de Guatemala. De acuerdo con SEGEPLAN (2008), en el año 2002 los porcentajes más altos de pobreza se registraron en los departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché, Totonicapán, y Sololá. Por ejemplo, en los 50 municipios con porcentajes de pobreza entre 87% y 98%, San Marcos tiene el 32%, Huehuetenango 22%, Quiché 14%, Totonicapán y Quetzaltenango 10% cada uno. El Mapa 2 muestra gráficamente la alta correlación que existe entre los indicadores de seguridad alimentaria y nutricional con los de pobreza.

La malnutrición se aborda en este documento a través de dos indicadores: la desnutrición crónica como referente a la deficiencia, y el sobrepeso como referente al exceso.

El III censo de talla en escolares de primer grado del sector oficial de Guatemala (MINEDUC/SESAN 2009), analizó 459,808 niños y niñas, de los cuales el 54% ha sido clasificado como normal en su relación de talla para la edad y el restante 46% fue clasificado con retardo en talla o con desnutrición crónica. Este porcentaje de retardo en talla está dado por 33% con retardo en talla moderado y 13% con retardo en talla severo.



Las diferencias de desnutrición crónica entre los diferentes años de edad muestran que éstas son mayores para los niños y niñas de ocho y nueve años que muestran prevalencias de 52% y 60% respectivamente, mientras que para los niños y niñas de seis y siete años las prevalencias encontradas fueron de 35% y 40%, lo cual evidencia que entre mayor es la edad de los niños y las niñas, mayor es el daño nutricional.

Con relación al área de residencia, se observa que en áreas urbanas y rurales las prevalencias reportadas son de 28% y de 50% respectivamente, lo que demuestra que el área rural está más afectada que la urbana con una diferencia del 21% entre áreas.

Con relación al exceso en la ingesta de alimentos, el sobrepeso manifiesta una evolución creciente, afectando a mujeres en un 28%, hombres (11%) y niños menores de 5 años en un 4% (MSPAS *et al*, 2003).

Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (MSPAS *et al*, 2003), la obesidad es mayor en mujeres (9%) que en hombres (2%). Este problema constituye una amenaza para la salud de las personas, ya que está asociada directamente a enfermedades crónicas como la diabetes, la hipertensión, entre otras.

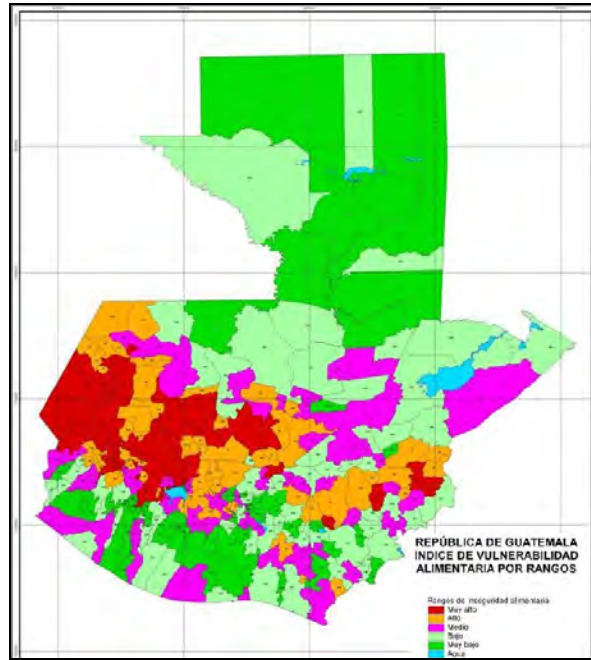
Las causas de la pobreza, las cuales también son causa de la desnutrición, imposibilitan que grandes segmentos de la población accedan a recursos, al conocimiento y a las oportunidades de disfrutar un modo de vida digno. En Guatemala existen grandes desigualdades en el reparto de los recursos, los servicios y el poder, ejemplo de ello son la distribución de las tierras productivas y el capital, así como el acceso a los mercados, al crédito y a servicios de información o de asesoría. Lo mismo ocurre con los servicios sociales, como la educación, salud, agua y saneamiento. La desigualdad en el acceso a los servicios perjudica más a las zonas rurales, en las cuales vive el 72% de los pobres.

## **1.5 Tendencias del cambio climático**

En los últimos 20 años, Centroamérica ha sido afectada por fenómenos naturales extremos, que han puesto en evidencia la vulnerabilidad social y ambiental de la región. En primera instancia, se reporta una tendencia negativa en la precipitación y un aumento de la temperatura regional de 1° C. Proyecciones del Panel Inter-gubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2007) estiman que la temperatura media anual aumentará de 1.8° C a 5° C para el año 2080, y diversos estudios proyectan una disminución de 9% de la precipitación promedio en Centroamérica –aunque puede esperarse mayor impacto en Guatemala y el sur de México que en el resto de la región.

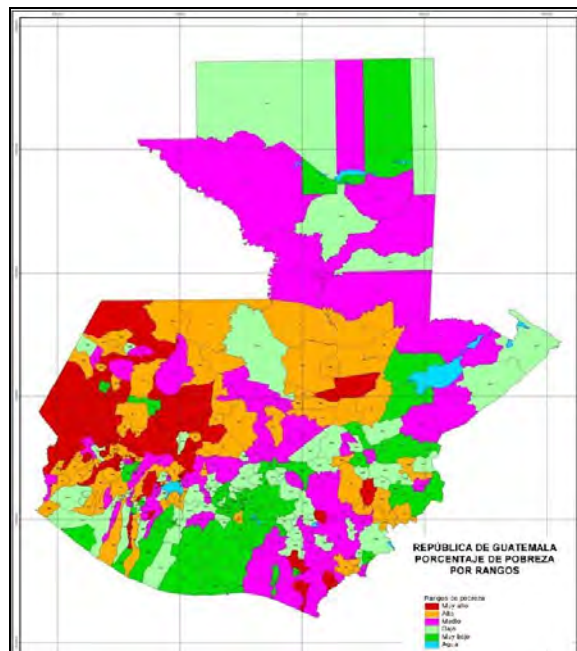
El estudio de Parry *et al.* (2004) sugiere que las tendencias estimadas afectarán a la agricultura, donde se esperan disminuciones de rendimientos en grano básicos de hasta un 30% a finales del Siglo XXI. Dada la alta vulnerabilidad ante crisis ambientales, se espera que los productores de subsistencia y de pequeña escala sean los más afectados.

### Mapa 1. Índice de vulnerabilidad alimentaria por rangos



Fuente: SEGEPLAN (2008)

### Figura 2. Mapa de pobreza a nivel municipal por rangos

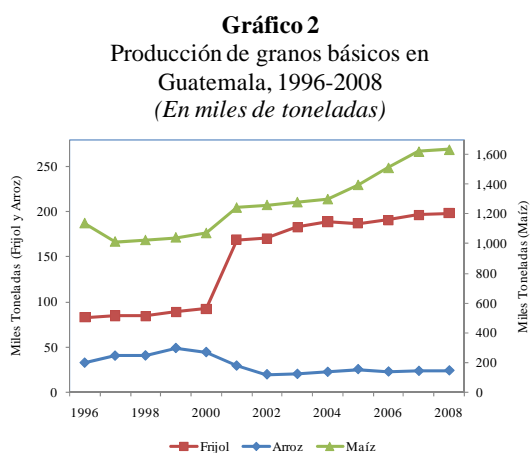


Fuente: SEGEPLAN (2008)

## 2. Disponibilidad y capacidad productiva de alimentos

La producción de maíz y frijol ha aumentado en los últimos años, debido a aumentos en los rendimientos y mayores incentivos de precio. Las existencias nacionales han incrementado en los últimos meses, debido a cosechas nacionales, importaciones y donaciones de países amigos.

Durante el período de 2002-2008, la producción de maíz en Guatemala presentó un crecimiento promedio anual de 5%, y el frijol creció a una tasa anual de 2%. En el 2008, se produjo un total de 1.6 millones de toneladas de maíz y 200 mil toneladas de frijol (Gráfico 2). Los aumentos en la producción de maíz y frijol que se observa a partir del 2001 se deben a mejores rendimientos, probablemente propiciados por los subsidios a los fertilizantes y semillas mejoradas del MAGA (PMA 2008), y a incrementos en los precios reales del grano (Gráfico 4). En efecto, el rendimiento promedio en el maíz durante el período 1996-2004 fue de 1.66 t/ha, mientras que para el período 2004-2008 fue de 2.42 t/ha.

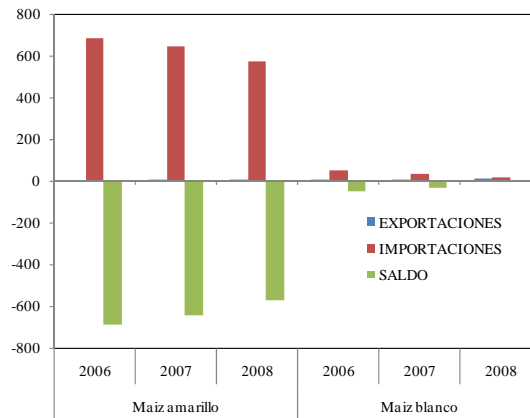


Fuente: CEPAL (2009)

El 51% de la producción nacional de maíz se concentra en los departamentos de Petén (21% del total), Alta Verapaz (10%), Jutiapa (8%), Quiché (6%) y Retalhuleu (6%). Por su parte, el 61% de la producción de frijol se concentra en los departamentos de Petén (27%), Jutiapa (13%), Chiquimula (10%), Santa Rosa (7%) y Jalapa (6%) (INE 2004).

A nivel nacional se produce principalmente maíz blanco, el cual se destina para consumo doméstico. Las importaciones del grano son de maíz amarillo (para concentrados), las cuales representan más del 96% de las importaciones totales (Gráfico 3).

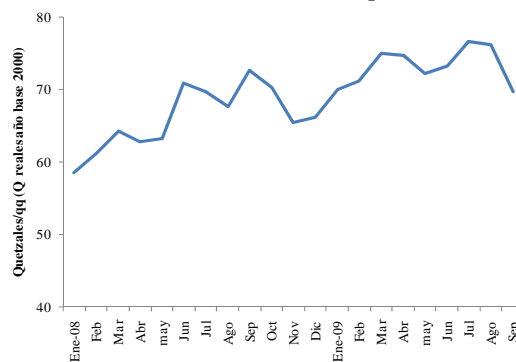
**Gráfico 3**  
 Balanza comercial de maíz blanco y  
 amarillo, 2006 - 2007  
 (En miles de toneladas)



Fuente: SIECA (2009)

A partir de enero 2008 se ha observado una tendencia al alza de los precios reales de maíz, tendencia similar a la observada en los mercados internacionales (Gráfico 4). Los precios reales de septiembre y octubre 2009 han sido afectados por la cosecha nacional, las importaciones provenientes de México y las donaciones de países amigos.

**Gráfico 4**  
 Precios reales (2000=100) del maíz en  
 Guatemala, Ene-08 a Sep-09



Fuente: Elaborado con base en MAGA 2009 (precios de La Terminal)

### **3. Patrones generales de distribución y tenencia de la tierra**

**En Guatemala predomina una distribución dual de la tierra, donde coexisten pequeñas unidades campesinas de subsistencia en producción de granos básicos, y unidades medianas y grandes con producción comercial. La tipificación de productores identifica a los campesinos sin tierra (15% del total), campesinos de subsistencia (53%), campesinos excedentarios (24%), productores comerciales medianos (5%) y comerciales grandes (2%).**

---

El 26% de los suelos nacionales tiene capacidad agrícola, el resto es de vocación preferentemente forestal (IARNA/URL 2006). Según el mapa de cobertura vegetal y uso de la tierra (MAGA 2006), los granos básicos ocupan el 12%, los cultivos permanentes y semi-permanentes ocupan el 11%, las hortalizas el 0.5% y los pastos cultivados el 4%.

El Censo Agropecuario (INE 2004) refiere que en el 2003, el 45% de fincas correspondía a fincas menores de 0.7 ha y ocupaban el 3% del territorio nacional. El 47% eran fincas entre 0.7 y 7 has y ocupaban el 18% del territorio; el 8% eran fincas con superficies mayores de 7 has y ocupaban el 78% del territorio nacional. Lo anterior muestra la distribución desigual entre el número de fincas, su tamaño y su cobertura, lo que implica un patrón concentrador de la tierra en pocas fincas grandes.

Un análisis de la información de los Censos de los años 1950, 1964, 1979 y 2003 evidencia un incremento en el número de micro parcelas y una reducción del tamaño de las mismas. Es decir, existe un proceso de minifundización del territorio que se agudiza con la formación de nuevas familias y la falta de oportunidades de generación de ingreso proveniente de otras fuentes. A esto se debe agregar que la mayoría de los productores no cuentan con títulos de propiedad, ya que el fortalecimiento del catastro y la regularización de la tenencia se iniciaron a finales de los años 90.

La situación de la mujer es desventajosa, pues tienen pocas oportunidades de acceso a la tierra. El Censo Agropecuario de 2003 indica que hubo un leve aumento del número de productoras agrícolas en comparación con el censo anterior (1979), estableciéndose que el 7.8% de los productores individuales eran mujeres (INE 2004). En el año 2000, MINUGUA reveló que el 27% de las mujeres campesinas trabajaban en sus propias tierras, mientras que para los hombres esta cifra fue del 41%.

Un estudio reciente del BID (Taylor *et al.* 2006) tipifica a los hogares rurales con base en la ENCOVI 2000, encontrándose cinco tipos de productores en Guatemala. El Cuadro I presenta las características principales de cada grupo.

**Cuadro I. Tipificación de productores rurales en Guatemala**

<b>Definición</b>	<b>Principales características</b>	<b>No. hogares</b>	<b>%</b>
Sin tierra	No poseen tierra para la producción, se emplean en agricultura	190,388	16
Campesinos de subsistencia	Producen granos básicos en extensiones menores a 1mz; producen para autoconsumo; no contratan mano de obra externa al hogar	659,922	53
Campesinos excedentarios	Poseen menos de 5mz de tierra; venden su producción pero conservan para autoconsumo; contratan mano de obra externa.	295,854	24
Comerciales medianos	Poseen menos de 32mz de tierra, producen para el mercado; contratan mano de obra externa.	66,752	5
Comerciales grandes	Poseen más de 32mz; producen productos tradicionales de exportación.	26,129	2
<b>Total</b>		<b>1,239,045</b>	<b>100</b>

Fuente: Taylor et al. (2006), con base en ENCOVI 2000.

## **4. Agricultura de subsistencia: producción de granos básicos**

**La agricultura de subsistencia representa el 53% de los productores y es la encargada de la producción del 67% de granos básicos del país. La agricultura de subsistencia produce en unidades menores de 5 manzanas y es principalmente para el autoconsumo. Las familias requieren del trabajo asalariado principalmente agrícola para complementar sus ingresos. Los campesinos de subsistencia conjuntamente con los campesinos sin tierra, es la población que más sufre de la inseguridad alimentaria.**

Según el Cuadro I, la agricultura de subsistencia representa el 53% de productores. La producción de granos básicos en Guatemala se realiza precisamente por éste tipo de productores, quienes dedican un gran porcentaje de la producción para el autoconsumo. Este tipo de productores poseen fincas de menos de 10 manzanas, y producen el 67% del maíz nacional. El tercio restante es producido por agricultores excedentarios, que emplean mejores tecnologías y que están mejor vinculados a los mercados (INE 2004).

En los 125 municipios priorizados por el Gobierno de Guatemala para focalizar políticas de desarrollo rural, se concentran 312 mil hogares productores de maíz, donde se produce el 40% de la producción nacional. El tamaño promedio de finca es de 0.9 ha, con un rendimiento medio de 1.5 t/ha (IARNA, 2008).

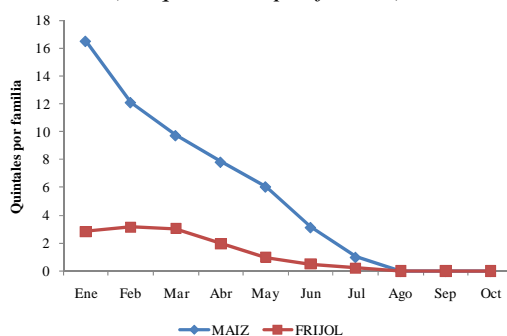
La producción para autoconsumo es parte fundamental de la seguridad alimentaria rural. La FAO (2009) ha monitoreado durante el presente año las reservas de maíz y frijol en diferentes zonas del país. El Gráfico 5 muestra las reservas de maíz y frijol por familia, donde se aprecia que la cosecha del año anterior llega a cubrir la demanda familiar aproximadamente hasta el mes de julio. A partir de agosto, las familias pobres rurales se abastecen de los mercados, y a partir de octubre-noviembre de sus cosechas. Sin embargo, según reporta la FAO (2009), este año es de particular preocupación para los productores, pues las cosechas de maíz y frijol se perdieron debido a la sequía.

El trabajo asalariado es una fuente importante de ingresos para las familias campesinas de subsistencia y para las que no tienen tierra. En la segunda mitad del año los productores se emplean en las zonas cafetaleras y cañeras.

Es de hacer notar que la agricultura campesina de subsistencia produce en sistemas agroforestales, los cuales contribuyen a satisfacer la demanda de alimentos e ingresos durante el año. Los principales sistemas son los huertos caseros, los sistemas milpa (donde se combina maíz, frijol y especies maderables), entre otros. Los sistemas agroforestales son sistemas adecuados para las condiciones topográficas nacionales, por lo que contribuyen a la conservación de los recursos naturales.

**Gráfico 5**

Reservas promedio por familia de maíz y frijol en la región Oriente  
(En quinatales por familia)



Fuente: FAO (2009)

En octubre de 2009, los mercados de granos están siendo abastecidos por la producción de Petén, Ixcán y Alta Verapaz, en la región norte, y de Nueva Concepción, La Máquina, Retalhuleu, y de la Boca Costa de Jutiapa y Santa Rosa en el sur del país (FAO 2009). Lo anterior, aunado a las importaciones, ha propiciado que los precios promedio disminuyan en octubre (Gráfico 4). El problema de seguridad alimentaria es entonces, bajo acceso a los alimentos, y no precisamente desabastecimiento de granos básicos en los mercados nacionales.

## **5. Agricultura comercial y campesina excedentaria**

**La agricultura comercial está representada por campesinos excedentarios y productores comerciales medianos. Producen principalmente productos no tradicionales de exportación y productos para el mercado local. No dominan la cadena comercial completa, sino que dependen de los agentes intermediarios. Este tipo de agricultura es la que puede generar el mayor crecimiento de empleos agrícolas y contribuir a disminuir la pobreza rural.**

---

La agricultura comercial se realiza por productores campesinos excedentarios (24%) y los comerciales medianos (5%), en rubros tales como el arroz, cardamomo, café, hortalizas y frutas. El Censo del 2003 refiere que la producción de arroz alcanzó el volumen de 258 mil quintales en una superficie cultivada de 6.76 miles de manzanas, lo que generó una producción promedio de 38 qq/mz. El tamaño promedio de unidad productiva es de 2.5 manzanas, sin embargo en Izabal el promedio se eleva a 5.1 manzanas y en Suchitepéquez a 9.9 manzanas. El total de unidades productivas reportadas para este cultivo es de 2,756. Reportes periodísticos de octubre del 2009 reportan una producción record para el presente año de alrededor de 600 mil quintales (Prensa Libre, 12 octubre 2009). Este cultivo tiene perspectivas positivas de crecimiento porque la producción nacional solamente cubre entre un 18% a un 25% de la demanda local.

El cardamomo es otro cultivo de agricultura campesina y comercial, el cual se destina casi en su totalidad a la exportación. El cardamomo se produce en 150 mil unidades productivas de entre una a dos manzanas. En el 2008 las exportaciones record fueron de US\$208 millones; para mayo del 2009 ya sumaban US\$172, y para septiembre se reportan crecimientos interanuales del 71% (BANGUAT 2009c), lo que anticipa la superación de la cifra del año anterior. La cosecha del año 2009 es un 10% superior a la del año anterior y también los precios han mejorado. En el 2008 se obtuvieron precios de entre Q1,500 y Q3,000 por quintal y se producen entre dos y tres quintales por manzana. Los pequeños productores reciben alrededor del 40% de ese precio, pues no manejan los canales de procesamiento y comercialización. En términos generales, 4 ó 5 empresas exportan el 80% de la producción. Las expectativas de este producto son buenas para los pequeños productores, pero debe reconocerse que los precios internacionales son variables.

El cultivo del café se desarrolla en alrededor de 300 mil hectáreas, área similar a la que existía antes de la crisis del 2000, pero la producción se ha desplazado a regiones de mayor altitud donde se encuentran ubicados un buen número de pequeños productores. El mercado mundial se ha reestructurado demandando café de calidad, y Guatemala ha logrado abrir un espacio importante de dicho mercado. De esa manera los pequeños productores de café han pasando de 60 mil, a 90 mil productores en los últimos 10 años. A pesar de que el volumen de exportación decreció en el 2008, el monto de divisas fue superior alcanzando US\$646 millones. Las predicciones para el año cafetalero 2009/2010 que se inicia en octubre, son que se elevará



en un 6.6% el volumen exportable. El mercado nacional también ha crecido demandando café de calidad. Las perspectivas de este cultivo parecen ser positivas.

La producción de hortalizas se realiza en 30 mil hectáreas (Agexport 2009). Los principales rubros de exportación son los diferentes tipos de arveja, ejote francés, brócoli, minivegetales y vegetales exóticos. La producción se exporta a los Estados Unidos dentro del marco de DR-CAFTA, y en menor escala a la Unión Europea. Existe también un mercado amplio con los países de Centroamérica que demandan una gama variada de productos hortícolas. El sector ha crecido constantemente desde la década de los ochenta. Aunque no se tiene un dato totalmente confiable, se considera que alrededor de 100 mil pequeños productores están vinculados con las hortalizas (Ruta 2006). Estos productos generan en la actualidad alrededor de US\$ 190 millones.

En cuanto a las frutas, las más destacadas son el melón, el mango y las berries. El primero tiene ya varias décadas de desarrollo y aunque ha sufrido altibajos se ha mantenido en el mercado. El segundo es un producto que ha logrado un crecimiento relativamente rápido al lograr exportar a los Estados Unidos bajo ciertas normas de calidad e inocuidad de alimentos. Las berries también han presentado fluctuaciones, pero ha ido mejorando en sus procesos de manejo agronómico y de inocuidad.

Durante el 2008, las exportaciones de verduras y legumbres crecieron 22% y las frutas y sus preparados un 12%. El mayor crecimiento se alcanzó en las exportaciones hacia Centroamérica, en donde las flores, plantas y similares crecieron 27% y las frutas y sus preparados crecieron 21%.

La producción de hortalizas, al realizarse en microparcels menores de una manzana, requiere de gran cantidad de mano de obra, por lo que se reconoce como motor para dinamizar las economías locales (IARNA/URL 2006). Al ser generadoras de empleo, la agricultura campesina excedentaria y comercial mediana tienen un alto potencial en las políticas de disminución de pobreza y seguridad alimentaria de Guatemala.

## **6. Agricultura de exportación: historia, problemas actuales y oportunidades**

**La agricultura tradicional de exportación se realiza en unidades productivas grandes y en las mejores tierras agrícolas del país. Los productos que se exportan son azúcar, café, banano, hule, entre otros. A pesar de la crisis económica del 2008/2009, las exportaciones agrícolas han mostrado crecimiento.**

---

Los productos no tradicionales de exportación han mostrado crecimientos dramáticos de 1982 a la fecha. Hasta principios de los ochentas, las exportaciones guatemaltecas consistían principalmente de seis productos tradicionales –café, banano, azúcar, carne, algodón y cardamomo– y de una gama de productos manufacturados para el mercado centroamericano. De 1990 a 2008, las exportaciones de frutas crecieron 946%, las de verduras frescas crecieron

un 5,450% y las verduras preparadas lo hicieron en un 1,600%. Lo anterior ejemplifica la capacidad y potencial de los pequeños y medianos productores, de sus cooperativas y empresas para cumplir con las exigentes normas mundiales de exportación.

Las exportaciones no tradicionales de los dos últimos años (2008/2009) han disminuido por el sector vestuario y textiles, más que por los productos agrícolas. En efecto, mientras que las exportaciones de vestuario disminuyeron US\$108 millones, las exportaciones de cardamomo, azúcar, banano, frutas, verduras y alimentos crecieron US\$85 millones.

Aunque Guatemala ha logrado diversificar los destinos de sus exportaciones, el mercado estadounidense continúa siendo importante. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que a pesar que las exportaciones nacionales a los Estados Unidos disminuyeron 18% en 2008/2009, las exportaciones de siete rubros agrícolas aumentaron 9% en dicho período. Esto es más relevante aun si se considera que las importaciones totales de los Estados Unidos en estos productos disminuyeron un 6%.

El Ministerio de Economía (MINECO 2009) reporta que los productos agrícolas que presentaron una acción positiva y que amortiguaron la caída general de las exportaciones en el 2008 (representando el 24% del total de las exportaciones) fueron el hule natural, el azúcar, el cardamomo y las estructuras de madera. Los productos que sufrieron caídas intermedias o leves en cuanto a volumen fueron el café y las frutas frescas y congeladas.

Las previsiones de crecimiento de los productos tradicionales de exportación son positivas, dado que se proyectan cifras de crecimiento de cardamomo, banano y azúcar alrededor del 177%, 82% y 90%, respectivamente. En menor proporción están creciendo las frutas y sus preparados y el hule natural.

El azúcar exportó en 2008 US\$378 millones, lo cual representó el 4.9% de las exportaciones nacionales. El cultivo de caña de azúcar se ha expandido constantemente desde hace varios años, alcanzando cerca de 220 mil hectáreas. La caña de azúcar se cultiva principalmente en la costa sur del país, pero en los últimos años se ha expandido al nororiente y en la Franja Transversal del Norte. La industria cañera se ha convertido en una compleja red integrada vertical y horizontalmente, lo que le ha permitido mejorar la eficiencia y eficacia de sus procesos, tanto de producción primaria, como de la industria y la comercialización; así como de sus empresas paralelas generadoras de energía y alcoholes. En Guatemala se están alcanzando promedios de producción semejantes a los mayores y mejores productores de azúcar del mundo, y el país figura entre los principales abastecedores mundiales. Las unidades productivas de caña de azúcar en el país son grandes. El producto parece tener buenas expectativas en el mercado mundial puesto que el precio se ha mantenido más alto que en los últimos años.

Otro producto importante de exportación es el banano, que alcanzó durante el 2008 US\$337 millones, 12.9% más alto que el año anterior. Aumento propiciado fundamentalmente por el incremento del volumen de las exportaciones. El hule, que también se produce en plantaciones grandes, se ubica en fincas de la costa sur y del nororiente en el departamento de Izabal.

## **7. Sector público agrícola: organización y capacidades**

**El sector público tiene una estructura institucional compleja, donde la coordinación entre ministerios y secretarías es importante para el impulso de políticas de seguridad alimentaria. La crisis económica del 2008/2009 ha causado una menor recaudación fiscal, con lo cual el gobierno central ha tenido dificultades para promover sus políticas de desarrollo. Para el mejoramiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, el funcionamiento eficiente y eficaz de la SESAN es vital.**

---

### **7.1 Políticas para el crecimiento económico rural y de seguridad alimentaria**

Las políticas de desarrollo rural y crecimiento económico rural, se pueden dividir en dos grandes tipos: las que están orientadas en el largo plazo, y las orientadas al corto plazo. Las primeras se refieren a las discusiones entre gobierno y sociedad civil llevadas a cabo en el seno de la Mesa de Desarrollo Rural. Las segundas son acciones que se implementan en cada una de las administraciones públicas por lo que han tenido diferentes orientaciones.

A partir de 2002, se inició en Guatemala una compleja discusión sobre políticas de desarrollo rural, las cuales han definido los objetivos, los grupos meta y el rol del Gobierno en el desarrollo (Monterroso 2009). En la actualidad, se cuenta con un planteamiento de política de desarrollo rural de consenso entre Gobierno y sociedad civil, avalado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Asimismo se cuenta con una propuesta de ley de desarrollo rural que ha sido presentada al Congreso de la República. Las propuestas de política y ley buscan modificar la institucionalidad pública para el desarrollo, creando instrumentos de política para dinamizar las economías campesinas (Gobierno de Guatemala *et al.* 2009).

Con referencia a las políticas de corto plazo, la actual administración pública ha montado dos estrategias para el desarrollo rural: la política social rural, que está representada por el Programa de Transferencias Condicionadas, y la política de fomento económico, la cual es impulsada por el Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL).

Por su parte, la ley y la política de seguridad alimentaria y nutricional se formularon con una amplia participación de la sociedad civil. En el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) participan miembros de la sociedad civil y de las distintas instituciones del sector público vinculadas al tema. La política general de SAN ha sido adaptada en la Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN), la cual tiene un período de ejecución del 2009 al 2011. La PESAN mantiene los ejes prioritarios consensuados con la sociedad civil, pero agrega variantes específicas de la actual administración pública para su implementación; por ejemplo, identifica el papel que juegan el Consejo de Cohesión Social y el Programa de Desarrollo Rural en la estrategia de SAN.

Aspectos específicos de las políticas agrícolas, de desarrollo rural y de seguridad alimentaria se comentan en las secciones siguientes.

## **7.2 Desempeño institucional**

En esta sección se analiza el desempeño del Ministerio de Agricultura (MAGA), de Finanzas Públicas (MINFIN), de Salud Pública (MSPAS), de Educación (MINEDUC), la Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN), la Secretaría de Planificación (SEGEPAN) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRORURAL).

El MAGA ha tenido serios problemas para cumplir con la responsabilidad que le asigna la Ley del SINASAN, de impulsar acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población guatemalteca. Las razones son varias. Por ejemplo, al inicio de la nueva administración gubernamental se tuvo numerosos cambios de personal técnico, algunos con poca experiencia en el quehacer institucional. Otros factores que han influido son los cambios de ministros y viceministros, los recortes en el presupuesto, el retardo en la entrega de los recursos asignados, y los atrasos en la promoción de la carrera administrativa. Para hacer operativas las funciones sustantivas del MAGA, se ha creado el Programa de Desarrollo Rural (ProRural), el que busca apoyar a los pequeños productores con asistencia técnica e insumos para mejorar su producción, mejorar su seguridad alimentaria e insertarse adecuadamente con productos de calidad en el mercado.

Por su parte, el MINFIN ha tenido problemas para financiar el presupuesto aprobado, debido principalmente a la baja en la recaudación fiscal. Ello ha obligado a recortar gastos en algunas dependencias para transferir los fondos a los ministerios y secretarías que tienen compromisos impostergables, o para financiar programas considerados prioritarios por el Gobierno.

Para administrar los escasos recursos, el MINFIN, asigna cuotas a las instituciones, cuyos montos varían de acuerdo a las disponibilidades de fondos, lo que perjudica a Ministerios que deben adquirir ciertos insumos en tiempos precisos, tal es el caso de los Programas de semillas y fertilizantes del MAGA. El MINFIN debe revisar los mecanismos y la priorización que utiliza para la entrega de los recursos, de tal manera que no se entorpezca la acción oportuna de las instituciones del Estado.

El MSPAS ha hecho esfuerzos para cumplir con la creciente demanda de servicios, especialmente porque las transferencias monetarias condicionadas del Programa Mi Familia Progresá, tienen como una de las corresponsabilidades de las familias que reciben dichas transferencias el llevar a los niños a los servicios de salud. A pesar de los esfuerzos, aún hay una brecha grande entre las necesidades de atención y la oferta del Ministerio. También es importante mejorar los sistemas de información, especialmente en lo referente a nutrición, así como la metodología de búsqueda activa de los niños desnutridos agudos.

El papel del MINEDUC es fundamental en la seguridad alimentaria y nutricional, pues se ha demostrado que la educación, especialmente de las mujeres, disminuye la incidencia de la desnutrición en los niños. También es fundamental que el Ministerio fortalezca los programas de alimentación escolar, a efecto de aumentar la matrícula y disminuir la deserción, a la vez que se aprovecha para educar a las madres de las juntas escolares en temas alimentarios y nutricionales.

La SESAN, ente coordinador del SINASAN, ha enfrentado problemas para articular los programas y proyectos de las instituciones del estado y la cooperación internacional. Ello porque en la ley del SINASAN no existen mecanismos coercitivos que viabilicen el cumplimiento de las responsabilidades que se asignan a cada sector.

El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) no ha podido cumplir con las atribuciones que le asigna la ley, en cuanto a promover la seguridad alimentaria en los ámbitos político, económico, operativo y financiero. Es importante notar que el CONASAN debe ser apoyado por el Gabinete de Gobierno; una forma de hacerlo es participando personalmente y activamente en las reuniones de dicho Consejo.

La SESAN requiere mejorar su capacidad de análisis y propuesta de soluciones a los problemas alimentarios y nutricionales que enfrenta el país. También se requiere apoyo para implementar y operar el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a efecto que pueda monitorear y evaluar la situación de SAN del país y medir el avance y los efectos de los planes y programas de SAN que se ejecutan.

La SEGEPLAN tiene como principales funciones el lograr una mayor coherencia entre la planificación y el presupuesto público. Algunos de los principales temas de SEGEPLAN son la coordinación del gabinete de gobierno en torno a las políticas sociales y económicas, la planificación territorial –lo que incluye coordinación del sistema de consejos de desarrollo–, y la coordinación de las agencias de cooperación internacional. Aunque la SEGEPLAN sufrió la pérdida de personal a inicios de 2008, se ha logrado recuperar las capacidades técnicas de la institución.

Por último, el ProRural es un programa gubernamental temporal, creado a través del Acuerdo Gubernativo 112-2008, y modificado por el Acuerdo Gubernativo 189-2008. Su objetivo es coordinar y viabilizar las políticas que ejecuta el Organismo Ejecutivo en temas de desarrollo rural. ProRural está conformado por ministros de Estado, organizaciones civiles y empresariales. A partir del 2008, ProRural ha desarrollado los procesos de transferencia de tecnología y extensión en granos básicos, con el apoyo de dos Proyectos FIDA dirigidos a la producción de maíz y frijol, hortalizas y café. ProRural focaliza acciones en los 125 municipios más pobres del país, en los cuales está conformando una red de extensionistas; la meta para el presente año es la de alcanzar a cubrir 9,500 hectáreas de maíz y frijol. Durante 2008 y 2009, las acciones de ProRural se circunscribieron en implementar el Programa de Fertilizantes.

## **7.3 Capacidad de regulación y desempeño**

Son dos los espacios institucionales relevantes en cuanto a la agricultura y la seguridad alimentaria en donde el sector público (MAGA, MINECO y MSPAS) ejerce funciones sustantivas de regularización y normalización. El primer espacio es el otorgamiento de licencias que avalan los aspectos referentes a fitosanidad e inocuidad de alimentos, y el segundo está relacionado con la administración de los contingentes de importación de productos.

En el primero de los casos se vincula primordialmente a las exportaciones de productos no tradicionales, sobre los cuales debe extenderse certificados que acrediten las condiciones de producción y de tratamiento. Por ejemplo en las arvejas y berries se debe certificar la utilización del riego y pesticidas que se aplican en el proceso productivo, así como las condiciones adecuadas de las instalaciones para su tratamiento, empaque y comercialización. Otro caso relevante es la producción y comercialización del mango, en lo referente a la presencia de moscas de la fruta y de los tratamientos pertinentes para su exportación. Las certificaciones son relevantes para el mantenimiento y ampliación de las exportaciones de productos no tradicionales.

Con relación a la administración de los contingentes de importación de productos, en especial referencia al DR-CAFTA, se puede mencionar que los contingentes están acordados y determinados en el convenio, en cuanto a arroz, maíz amarillo y harina de trigo. El maíz blanco quedó fuera de la negociación. El contingente puede acceder al mercado nacional con un arancel entre cero y cinco, ello permite que el producto se encuentre disponible durante todo el año y que se pueda estabilizar el precio. El gobierno tiene la potestad de incrementar los contingentes cuando lo considere necesario y pertinente. El volumen de los contingentes partió de un año base de acuerdo al inicio de vigencia del tratado y se incrementa en un porcentaje acordado año con año. El contingente inicial de arroz para el año 2004 fue de 57 mil toneladas métricas con arancel cero, mientras que el de maíz amarillo ascendió a 464 mil toneladas métricas con un arancel de 5%; fuera del mismo el arancel es de 35%. Al final del periodo acordado (10-20 años) la totalidad de las importaciones quedará desarancelizada.

## **7.4 Sistema de investigación y extensión**

Desde mediados del siglo pasado Guatemala impulsó y apoyó las áreas de investigación, validación y transferencia de tecnología. Dicho interés se reflejó en la creación del Instituto de Ciencia y Tecnologías Agrícolas (ICTA), de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) y de la Dirección de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) –estos dos últimos encardados de la extensión.

A partir de la década de los noventa se transformó el Sector Público Agrícola, desarticulando el sistema de extensión (DIGESA y DIGESEPE) y transformando el ICTA. El objetivo era contribuir con las políticas de ajuste estructural que se impulsaron en el país, así como propiciar una mayor participación de la sociedad civil y el sector privado en la generación y transferencia de tecnología (MAGA 1999). Este último objetivo no se logró estructurar, dando

como resultado que el esquema institucional vinculado a la investigación y extensión se ha deteriorado y debilitado hasta casi desaparecer del nivel nacional y local.

Actualmente más del 90% del presupuesto del ICTA se orienta a cubrir los gastos de funcionamiento (salarios y servicios básicos). Para el financiamiento de proyectos de investigación se ha recurrido a la captación de fondos competitivos como el caso del Fondo Competitivo de Desarrollo Tecnológico Agroalimentario (AGROCYT) y en menor grado del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT). Estos esquemas son poco sostenibles y no permiten definir líneas de investigación de mediano y largo plazo.

En los últimos tres años se ha avanzado en el proceso de reestructuración, refinanciamiento y desarrollo de un plan estratégico para el ICTA, pero la debilidad institucional es evidente. El ICTA cuenta con instalaciones y terrenos en las siete regiones del país para desarrollar investigaciones y ensayos; así mismo cuenta con alrededor de 40 profesionales con nivel de licenciatura, maestría y doctorado. Cuenta con un programa de investigación en granos básicos, pero es muy limitado y desfinanciado, probablemente lo que más se puede mencionar es su programa de desarrollo de semillas de fundación de maíz.

En la actual administración pública, los procesos de transferencia de tecnología y extensión en granos básicos se circunscriben a las acciones que está desarrollando ProRural, como se presentó en la sección anterior.

Esfuerzos puntuales para involucrar la ciencia y tecnología agrícola en las actividades de desarrollo se encuentran en las diferentes propuestas de políticas agrícolas (de las últimas cuatro administraciones), pero no han estado acompañados del apoyo financiero. En un marco más amplio, el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014 (CONCYT 2005), retoma el tema pero también tiene la misma limitante.

Las ONGs y proyectos específicos de la cooperación internacional también realizan transferencia de tecnologías, sin embargo los esfuerzos son atomizados y su efecto no es visible.

## **7.5 Infraestructura y desarrollo de infraestructura**

En esta sección se analizan las condiciones de infraestructura de los 125 municipios más pobres del país (según IARNA 2009). Con respecto a la red vial (número de kilómetros de carretera por superficie del municipio), el 50% de los 45 municipios más pobres se encuentran en niveles muy bajos de obras viales (Mapa 1 del Anexo). Específicamente, Huehuetenango es el que mayor número de municipios tiene con muy bajo y bajo índice de vialidad; le siguen Quiché, Alta Verapaz, Sololá y San Marcos.

La conexión a redes de agua puede considerarse aceptable en los 125 municipios más pobres, pues la mayoría de hogares cuenta con acceso a agua (Mapa 2). Sin embargo, en 15 municipios (principalmente de Alta Verapaz y Petén), menos del 40% de hogares cuenta con el

servicio. Debe reconocerse que aun existen disparidades entre los cascos urbanos y las áreas rurales, las cuales quedan ocultas en las estadísticas.

Con respecto a población con conexión a drenaje, los 125 municipios en pobreza presentan los niveles más bajos del país, siendo el promedio de hogares con drenaje menor al 30% (Mapa 3).

Más del 60% de los hogares en los 125 municipios más pobres cuentan con energía eléctrica. Sin embargo, los municipios de Alta Verapaz, el norte de Quiché y Petén, tienen niveles muy bajos, donde menos del 40% de los hogares cuentan con electrificación (Mapa 4).

Finalmente, el riego para la agricultura representa el 40% del consumo nacional de agua. La demanda total de agua en riego es estimada en 1,886 millones de metros cúbicos anuales (IARNA/URL 2009), lo que duplica la demanda de la industria y sextuplica la demanda para el consumo doméstico. La mayor demanda se registra en los departamentos de la costa sur y el oriente. Las cuencas que más contribuyen con el suministro de agua para riego son, en su orden, las de los ríos Achihuate y Nahualate en la costa sur y el río Motagua en el oriente del país.



## 7.6 Inversión pública en agricultura y seguridad alimentaria

Desde 1996, el gasto público rural (GPR) del gobierno central ha sido el 26% del presupuesto público, lo que equivale a un promedio de 3% del PIB con respecto al PIB (Cuadro 2). El GPR del gobierno central puede dividirse en gasto social (50% del GPR), gasto en infraestructura rural (40%) y gasto en fomento productivo rural (10%). El gasto directo en salud y nutrición de los últimos cinco años es equivalente al 25% del gasto social rural.

**Cuadro 2. Composición del gasto público rural del Gobierno Central en Guatemala, 1996-2006** (Millones de quetzales corrientes)

<b>Año</b>	<b>Gasto social rural (A)</b>	<b>Gasto infraestructura rural (B)</b>	<b>Gasto Fomento económico rural (C)</b>	<b>Gasto público rural (GPR= A+B+C)</b>	<b>Gasto público total ejecutado (GPT)</b>	<b>Producto interno bruto (PIB)</b>	<b>GPR/GPT</b>	<b>GPR/PIB</b>
1996	994	1,353	148	2,495	8,379	95,479	30%	3%
1997	843	2,058	248	3,149	11,408	107,873	28%	3%
1998	1,466	2,219	398	4,082	15,517	124,023	26%	3%
1999	990	3,667	650	5,307	18,728	135,287	28%	4%
2000	1,496	1,803	432	3,731	19,109	149,743	20%	2%
2001	1,585	1,826	912	4,323	21,327	164,870	20%	3%
2002	1,698	3,411	800	5,909	23,512	182,275	25%	3%
2003	1,813	2,567	680	5,060	27,544	197,597	18%	3%
2004	3,468	2,959	692	7,119	27,069	216,749	26%	3%
2005	4,499	3,096	1,154	8,749	28,484	241,596	31%	4%
2006	5,442	4,364	1,217	11,023	34,742	268,925	32%	4%

Fuente: Estimación propia con base en Monterroso (2009)

Las principales instancias ejecutoras del GPR en el 2006 fueron los ministerios de Educación Pública (MINEDUC), de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MCIV), de Agricultura, Ganadería y Ambiente (MAGA), las secretarías de Estado (principalmente la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP), y el Ministerio de Salud Pública (SPAS) (Cuadro 3).

**Cuadro 3. Gasto público rural por unidad ejecutora, año 2006** (Millones de quetzales corrientes)

Unidad ejecutora	Gasto Público Rural	Porcentaje
MINEDUC	3,746	34%
MCIV	3,392	31%
MAGA	1,468	13%
Secretarías	1,299	12%
MSPAS	1,062	10%
Otras	56	1%
<b>Total</b>	<b>11,023</b>	<b>100%</b>

Fuente: Estimado con base en IARNA (2009)

El presupuesto del MAGA en el 2006 fue equivalente al 4% del presupuesto público total. Durante el 2008 y 2009, el presupuesto del MAGA ha disminuido fuertemente, llegando en el 2009 a tener Q828 millones (1.6% del presupuesto público total), de los cuales Q488 fueron presupuestados para inversión.

Al presupuesto del gobierno central debe sumarse la inversión que realizan las municipalidades y los consejos de desarrollo departamental (CODEDE), quienes implementan el 45% de la inversión pública nacional. En el 2007, por ejemplo, el gobierno descentralizado ejecutó más de Q4,500 millones, del cual el 27% se ejecutó en obras de agua y saneamiento. Considerando el GPR del gobierno central, más las inversiones de los gobiernos descentralizados, el gasto público rural en Guatemala es de US\$272/cápita, lo que está por arriba del promedio de US\$140/cápita de América Latina (Monterroso 2009).

Uno de los elementos principales del gasto público rural es hacerlo más eficiente. Se considera que “solo el gasto orientado a bienes públicos mantiene efectos positivos en el crecimiento sectorial, mientras que las inversiones públicas en bienes privados han tenido efectos contraproducentes” (RUTA 2009). En ese sentido, se propone mejorar la articulación, gestión y evaluación de este tipo de gasto para mejorar su eficiencia e impactos por medio de una plataforma única integrada de servicios públicos, especialmente para campesinos con potencial para pasar de una agricultura de subsistencia a una comercial. Esto se logra a través de brindar sistemas integrados de apoyo en titulación y registro de tierras, asistencia técnica y financiera, investigación e innovación, inteligencia de mercados y procesos fitosanitarios e inocuidad de alimentos. Lo anterior produciría un impacto importante en la población en pobreza no extrema, lo que podría complementarse a nivel regional con inversiones, por

ejemplo, para fortalecer el manejo de cuencas y el mantenimiento de bosques comunitarios y naturales.

Un elemento importante para poner en operación estas orientaciones es “identificar aquellas características que maximicen el impacto del gasto tanto en el crecimiento como en reducción de pobreza por regiones” (RUTA 2009). Se encontró como evidencia que “el gasto público en bienes privados (ej. Fertilizantes) termina desplazando a la inversión privada” motor del crecimiento sectorial, lo que se constituye en argumento para reorientar el gasto agrícola hacia bienes públicos (ej. carreteras) (RUTA 2009).

En cuanto al MAGA, se pudo verificar que la ejecución presupuestaria promedio en los últimos años fue del 85% y disminuye el primer año de gobierno. El MAGA ha incrementado los recursos destinados a subsidios (bienes privados), ha adquirido funciones ajenas, el personal tiene limitaciones en técnicas presupuestarias, no hay continuidad de programas y proyectos a largo plazo, y la dispersión del gasto ha generado el incremento de unidades ejecutoras. También se verificó la limitada vinculación del gasto del MAGA con el MARN, MICIVI, SESAN y la SAA y la necesidad e importancia de coordinar y complementar acciones con esas instituciones para mejorar la calidad e impactos para el logro de los objetivos. Un espacio destacado en el análisis fue el relacionado a la generación de tecnología agrícola, sobre el cual se identificó limitación en la dotación de presupuesto, falta de orientaciones de innovación tecnológica, baja producción de investigaciones, deficiente coordinación con otras instituciones del sector y limitaciones en el seguimiento y evaluación.

Las principales características de los programas y proyectos analizados en el MAGA y otros ministerios son: las inversiones de combate a la pobreza se mezclan con las de desarrollo productivo, no se define la población beneficiaria, dispersión geográfica, limitada focalización de impactos, uso generalizado de subsidios sin análisis de impacto e inexistencia de sistemas de seguimiento y evaluación. Sobre los procesos de planeación y presupuesto, aunque existen algunos avances, no se observan los resultados finales, ni las mejoras en el manejo, gestión y transparencia del gasto público de la agricultura ampliada. El informe sobre el cual se realizó el presente resumen (RUTA 2009) detalla una serie de conclusiones y recomendaciones puntuales para las diferentes instituciones y etapas de los procesos.

## **7.7 Análisis gubernamental y su capacidad para modificar la situación actual**

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) ha dividido en cuatro grupos los temas estratégicos para el sector, a saber (MAGA, 2008): a) extra-sectorial; b) institucional sectorial, c) sectorial, y d) interno. A continuación se describen brevemente los tres primeros, por ser relevantes a la presente discusión.

El tema *extra-sectorial* prioriza programas que incentivan la producción de alimentos para evitar el desabastecimiento o la elevación de precios por el cambio de uso de la tierra hacia

otros cultivos, así mismo incentiva la producción de cultivos agrícolas para ser destinados a la industria de los combustibles orgánicos.

Por su parte, el tema *institucional sectorial* se enfoca en el fortalecimiento del Registro de Información Catastral (RIC), a efecto de contribuir a alcanzar la certeza y seguridad jurídica de la propiedad, tenencia y uso de la tierra, lo cual es fundamental para atraer y promover las inversiones productivas, mejorar el acceso al crédito y dinamizar el mercado de tierras para la producción —además de contribuir a minimizar los conflictos agrarios. En este tema también se prioriza la creación de mecanismos para desarrollar un mercado activo de tierras, mejorando los criterios técnicos y financieros de las adjudicaciones, e impulsando proyectos que cumplan con criterios de sostenibilidad económica y ambiental.

En el tema institucional sectorial se ha incluido el continuar con las acciones para reestructurar el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), promoviendo la participación de más actores en la definición de las líneas de investigación.

En los temas *sectoriales* se persiguen cinco aspectos, a saber: la conservación de germoplasma nativo cultivable; el impulso de medidas de protección de fuentes de agua y protección de cuencas priorizadas (i.e., Nenton, Selegua, Cuilco, Naranjo, Guacalate, Samalá, Xaya – Pixcaya y los Esclavos); atención a las economías campesinas; revisión del programa de apoyo al riego (PLAMAR); y, promoción de invernaderos.

En un análisis rápido del cumplimiento en la ejecución de los temas estratégicos antes mencionados, se puede concluir que varios de ellos no han recibido la atención adecuada. Las causas del escaso apoyo a varias de las prioridades del sector y por ende de la débil capacidad del sector para propiciar los cambios necesarios para alcanzar la seguridad alimentaria de la población guatemalteca, podrían encontrarse en los constantes cambios de Ministros y viceministros así como en la baja ejecución presupuestaria del MAGA. También ha influido el recorte presupuestario que ha sufrido el MAGA en este año, lo cual restringe su capacidad de inversión. Según el MINFIN, el presupuesto aprobado para el MAGA en 2009 asciende a Q 827.5 millones.

A la fecha el Gobierno de Guatemala está discutiendo en el seno del Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) un plan para enfrentar la prevista escasez de granos básicos en los primeros ocho meses del año 2010, derivada de las pérdidas de cosechas de la siembra de primera y la esperada disminución de la cosecha de segunda en el año 2009. El Plan se denomina “De transición de la Calamidad a la Sostenibilidad Alimentaria y Nutricional”, e impulsará acciones sostenibles de corto plazo a fin de prevenir la aparición de nuevos casos de desnutrición aguda y garantizar acciones sostenibles de mediano y largo plazo, que eviten el brote cíclico de desnutrición aguda vinculado a factores climáticos.

El Plan se focalizará geográficamente en: a) municipios no priorizados por el Programa Mi Familia Progres, en los departamentos de Baja Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, El Progreso, Huehuetenango, Jalapa, Jutiapa, Petén, Quiché, San Marcos, Santa Rosa, Suchitepéquez, Retalhuleu, Totonicapán y Zacapa; b) municipios priorizados por Mi Familia

Progresan y que fueron afectados por factores climáticos; y, c) otras comunidades en las que aparezcan casos de desnutrición aguda.

Se priorizarán acciones para atender a las 145 mil familias que reportaron pérdidas en cultivos debido a factores climáticos durante el 2009, así como a las familias de donde provienen casos de desnutrición aguda (severa y moderada) reportados por el MSPAS y otras instancias de la sociedad civil.

El costo del Plan asciende a Q1,713 millones, de los cuales Q600 millones se encuentran incluidos en el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del año 2010; el resto de la inversión propuesta se encuentra desfinanciada.

## **8. Sector privado: organización, participación y potencial para contribuir a seguridad alimentaria**

**El sector privado ha contribuido con proyectos de seguridad alimentaria a través de instituciones y fundaciones de beneficencia social, las cuales son parte de la responsabilidad social empresarial. Los aportes, sin embargo, son modestos y aun se requiere avanzar en este tema.**

---

La contribución del sector privado en la seguridad alimentaria se enmarca dentro de la hoy denominada responsabilidad social empresarial (RSE). En este sentido, actualmente existen diversas organizaciones de promoción de la RSE en Guatemala. Una de ellas es el Instituto para la Promoción de la Responsabilidad Social, IPRES, el cual se fundó en 1991 y ha respondido siempre a la inquietud de empresarios interesados en los temas de RSE. IPRES recientemente ha sido adoptado como parte de la estructura de la Universidad del Istmo (UNIS) y se encuentra haciendo los trámites para formar parte de la Red Interamericana de la Responsabilidad Social Empresarial donde participan 13 organizaciones de América Latina.

Otra institución relacionada es el Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (CentraRSE), el cual se fundó en el año 2003. Es una organización privada, autónoma, de carácter asociativo, apolítico, no lucrativo y extragremial, que tiene como objetivo generar una actitud de cambio en las empresas que operan en el país, para que implementen conscientemente prácticas de responsabilidad social empresarial. CentraRSE es el representante del Consejo Mundial para el Desarrollo Sostenible; también forma parte de la red de instituciones de Responsabilidad Social Empresarial de América.

Según la encuesta de percepción de la responsabilidad social (BIRF/World Bank Institute y CentraRSE, 2007), Guatemala se percibe como un país con un avance intermedio en las prácticas de RSE en relación a otras regiones del mundo. En una escala del 1 al 10, siendo 1 poco y 10

mucho, el promedio para Guatemala en avances en materia de RSE fue de 4.6. Centroamérica es la región con menos avances en RSE, teniendo un promedio general de 5.0 (Ver Gráfico A en el Anexo).

El apoyo directo de la iniciativa privada a la seguridad alimentaria y reducción de la pobreza se realiza por medio de fundaciones y organizaciones privadas de desarrollo (OPD), como Fundazúcar, Funrural, Fundación Castillo Córdova y Fondo Unido de Guatemala, que realizan acciones de apoyo a emergencias así como promoción y ejecución de proyectos sostenibles. Los temas de interés en este último rubro son la asistencia alimentaria directa, creación de centros de recuperación nutricional, proyectos de fomento de buenas prácticas de salud y nutrición, acceso a agua segura, producción y diversificación, y microcréditos. Adicionalmente, empresas individuales como Walmart, Industrias Licoreras, Medios de Comunicación Social y otras, realizan acciones directas o en coordinación con OGs y ONGs en apoyo a la seguridad alimentaria.

Como se mencionó anteriormente, la iniciativa privada guatemalteca está avanzando lentamente en materia de RSE, ubicándose en un índice de avance de 4.6. Este índice está catalogado como intermedio, lo cual indica que hay un gran camino que avanzar por parte de la iniciativa privada en cuanto al apoyo a la seguridad alimentaria del país.

La AGEXPORT y la Fundación AGIL tienen varios años de trabajar con cadenas de agregación de valor por medio de las cuales se organiza a los pequeños productores para producir con calidad y acopiar sus productos. De igual forma, se les acompaña y vincula a la demanda, ya sea en el mercado nacional mayorista como Walmart, o de consumo final. En otros casos, se ha vinculado a los productores en mercados de exportación, con demandantes identificados y reconocidos. Estos programas contribuyen con la seguridad alimentaria, están creciendo y son sumamente exitosos.

## **9. Cooperación internacional referente a seguridad alimentaria y agricultura en Guatemala**

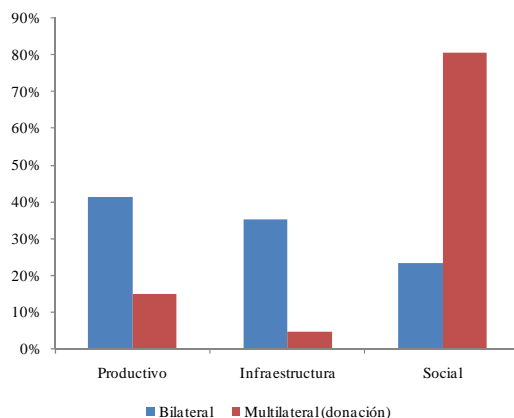
**La cooperación internacional dedica recursos importantes para proyectos de seguridad alimentaria y agricultura, destacándose los proyectos de donación de alimentos del PMA y FAO. El apoyo técnico en la formulación de políticas se ha logrado a través de mesas de discusión temáticas.**

---

En esta sección se comentan únicamente las orientaciones de la cooperación bilateral y multilateral no reembolsable. La cooperación bilateral en Guatemala se dirige al fomento productivo rural (41% de los recursos de donación), obras de infraestructura (35%) y proyectos sociales (23%) (Gráfico 6). Durante el 2008 y 2009, se tenía estimado desembolsar un total de

US \$106 millones en estos tipos de cooperación. Los aportes anuales de la cooperación internacional equivalen a menos del 2% del gasto público rural.

**Gráfico 6**  
Principales orientaciones de la cooperación bilateral y multilateral no reembolsable en Guatemala  
(En porcentajes)

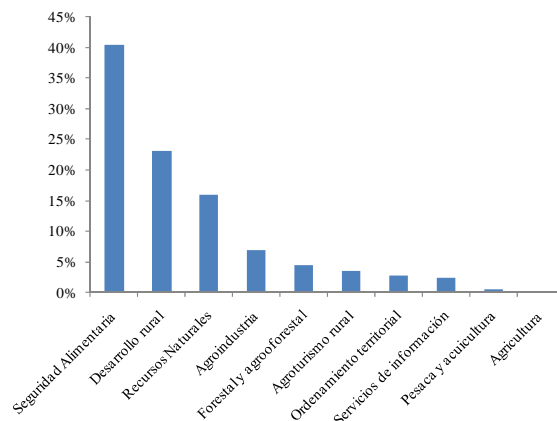


Fuente: Elaborado con base en IICA/USAID (2008)

La cooperación multilateral no reembolsable distribuye el 82% de los recursos de donación a proyectos sociales, un 15% a proyectos productivos, y un 3% a proyectos de infraestructura (Gráfico 6). El mayor porcentaje del rubro social se refiere a proyectos de seguridad alimentaria. Durante el 2008-2009, la cooperación multilateral tenía estimado desembolsar un monto de US\$81 millones.

El Gráfico 7 muestra la distribución de la cooperación bilateral y multilateral en proyectos de fomento productivo y seguridad alimentaria, donde se aprecia que el 40% de la cooperación se destina a proyectos de seguridad alimentaria, el 23% para proyectos de desarrollo rural (en territorios específicos), el 16% para proyectos de recursos naturales y el 7% para proyectos agroindustriales. El 14% de los recursos restantes se distribuye en seis temas diversos.

**Grafico 7**  
**Montos suscritos de la cooperación**  
**bilateral y multilateral en proyectos de**  
**SA y desarrollo rural**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaborado con base en IICA/USAID (2008)

Los proyectos de seguridad alimentaria se refieren principalmente a proyectos del PMA y FAO, donde la orientación es la distribución de alimentos a la población más pobre. El Cuadro 3 detalla los proyectos de la cooperación internacional que actualmente tienen proyectos específicos en temas de seguridad alimentaria.

Un importante aporte de la cooperación internacional es el apoyo técnico en la formulación de políticas de desarrollo rural y de seguridad alimentaria. En este aspecto, se resalta la conformación del Grupo Consultivo de la Cooperación, el cual persigue coordinar las acciones de las agencias de cooperación que trabajan en temas de desarrollo rural en Guatemala. De igual forma es relevante la mesa de cooperantes en seguridad alimentaria, la cual jugó un papel importante en la definición de acciones y políticas para afrontar los problemas de hambruna acaecidos durante el 2009 en Guatemala.



**Cuadro 3. Proyectos de la cooperación internacional relacionados con temas de seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala** (montos en miles de US\$)

<b>Agencia de cooperación</b>	<b>Descripción de las actividades</b>	<b>Período de ejecución</b>	<b>Monto (en miles US \$)</b>
Cooperación Italiana al Desarrollo	Prevención de desnutrición en grupos vulnerables	n.d.	650.
	Ayuda alimentaria		2,600.
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	Programa de desarrollo agrícola de Ipala, Jutiapa	2009	143.
	Programa de desarrollo agrícola de Ixcán		100.
Agencia para el Desarrollo Internacional de EEUU (USAID)	Programa de crecimiento económico	Anual	10,000.
Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI)	Apoyo al Programa desarrollo económico desde lo local	Fase de cierre	5,000.
Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)	Programa agricultura, desarrollo tecnológico y extensión	n.d.	n.d.
Organización de NU para la Agricultura y la Alimentación (FAO)	Seguridad alimentaria (nacional)	2009-2012	4,620.
	Desarrollo agrícola		6,000.
	Seguridad alimentaria (regional)		n.d.
Organización Panamericana de la Salud/ Organización Mundial de la Salud OPS/OMS	Nivel regional y nacional: servicios de salud familiar y comunitaria, prevención de enfermedades, otros	n.d.	7,800.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Grupo Consultivo de la Cooperación.

## **10. Universidades y sector educativo: su participación en SAN y la agricultura**

**Guatemala cuenta con un sistema educativo de nivel básico y medio agrícola descentralizado. La oferta universitaria en agricultura es amplia, la cual se desarrolla por la universidad pública y privada sin fines de lucro.**

---

El sistema de educación media en agricultura se encuentra relativamente desvinculado del Ministerio de Educación, pero es éste quien emite el título de educación media (título de perito agrónomo). Le corresponde por ley a la Escuela Nacional de Agricultura (ENCA) el tutelaje y rectoría del nivel medio, así como la coordinación de las escuelas de formación agrícola denominadas EFAS. Los estudios en las EFAS son de nivel pre-vocacional (tres años) y en la ENCA son vocacionales (tres años), con lo cual la educación media llega a seis años. Posteriormente los estudiantes tienen la opción de continuar estudios universitarios.

Existen algunas escuelas de formación de peritos agrónomos a nivel regional en Zacapa, Sololá, Alta Verapaz y Petén, las cuales suman un millar de estudiantes. La formación es teórica-práctica y en la mayoría de los casos realizan prácticas previas a la graduación en empresas o comunidades rurales. Anualmente se gradúan entre 250 y 300 estudiantes de nivel medio.

En términos de capacitación, el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad-INTECAP, entidad paraestatal de reconocido prestigio, realiza una importante y efectiva labor de capacitación de técnicos para el sector agrícola y la agroindustria. Sin embargo en el ámbito de los granos básicos su acción es limitada, debido a la baja demanda empresarial en el tema.

Cuatro universidades de doce, cuentan con facultades de ciencias agrícolas. La Universidad de San Carlos de Guatemala, que es pública y gratuita cuenta con 1000 estudiantes en ciencias agrícolas; las universidades privadas Rafael Landívar, Del Valle de Guatemala y la Universidad Rural pueden llegar a 1500 estudiantes.

Las USAC tiene programas de posgrado en Desarrollo Rural, Riego y Ordenamiento Territorial; la URL tiene posgrados en Comercialización e Inocuidad de Alimentos; mientras que la UVG tiene en Economía y Empresarialidad Agrícola. Como requisito de graduación de pregrado y posgrado es necesario realizar un ejercicio profesional supervisado y/o tesis de grado y posgrado. Anualmente se gradúan alrededor de 150 estudiantes de las carreras de agronomía de las cuatro universidades que ofrecen la carrera en Guatemala.

A diciembre de 2008 se encontraban inscritos en el Colegio de Ingenieros Agrónomos 4,155 profesionales, quienes laboran principalmente en el sector privado (70%). El resto (30%) labora en cooperativas, ONG, proyectos de cooperación internacional, universidades y el sector público agrícola.

Los institutos de investigación de las universidades tienen diversas especialidades. El Instituto de Investigaciones Agrícolas de la USAC, tiene capacidad para trabajos en biotecnología y agronomía. El Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA, de la URL) tiene capacidad en biotecnología, análisis y propuesta de políticas en desarrollo rural, agrícola, de SAN, y de recursos naturales y ambiente. El Centro de Estudios Agrícolas y Forestales (UVG) tiene capacidad en investigación alimentaria y nutricional, en fitosanidad y biotecnología. Los recursos de los institutos son escasos para mantener líneas de investigación permanentes en granos básicos y otras temáticas vinculadas. Aunque poseen campos de cultivo y laboratorios equipados para poder desarrollar investigación, no cuentan con recurso humano especializado y permanente relacionado con seguridad alimentaria.

El alcance de la investigación en granos básicos en las universidades se circunscribe a las tesis que los estudiantes de pregrado deben realizar para poder graduarse dentro de las líneas de investigación y agendas de las respectivas universidades. También se encuentra aquella investigación que es solicitada y demandada por algún agente externo o que es apoyada por la cooperación internacional.

Probablemente en términos generales el subsector menos atendido en cuanto a investigación en las universidades sea el de granos básicos. Sin embargo, es de hacer notar que podría ser posible montar un sistema de investigación agrícola basado en las universidades del país si éstas contaran con el apoyo adecuado.

## **II. Organizaciones campesinas e indígenas y su influencia en políticas de seguridad alimentaria**

**La sociedad civil organizada (lo que incluye organizaciones indígenas y campesinas), ha contribuido activamente en la formulación de políticas públicas en los últimos años. Su participación fue importante en la aprobación de la ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.**

---

La participación de la sociedad civil, y en específico de organizaciones campesinas e indígenas, ha sido importante en dos procesos recientes: la política de seguridad alimentaria y nutricional (POLSAN), y el planteamiento de la política de desarrollo rural.

El proceso de formulación de la POLSAN incluyó cuatro pasos importantes. Primeramente, un equipo técnico, dirigido por el Comisionado del Frente Nacional Contra el Hambre, propuso un documento borrador que incluía los aspectos técnicos más importantes referentes a la seguridad alimentaria nacional. Después, dicho documento fue revisado por las autoridades del MAGA, MSPAS y MINEDUC para contar con un documento base del Organismo Ejecutivo.

La propuesta de política fue sometida después a un proceso de consenso con la sociedad civil, la cual estaba representada en la Mesa Nacional Alimentaria. Es importante mencionar que una de las propuestas utilizadas como base provino de esta Mesa, lo cual refleja el grado de apoyo y participación de la sociedad civil en los temas de seguridad alimentaria nacional.

Previo a la aprobación de la POLSAN, diferentes sectores de la Sociedad Civil habían presentado una serie de propuestas para la elaboración de una política de seguridad alimentaria y nutricional. Se destaca la Declaración de Atitlán (abril 2002), en la que los Pueblos Indígenas de América fijaron su postura sobre la cuestión alimentaria.

Una vez concertada la política, la sociedad civil jugó un papel importante en la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), instrumento legal que viabiliza el cumplimiento de la POLSAN.

Con referencia al desarrollo rural, cabe destacar que el 11 de mayo de 2009 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) aprobó por unanimidad la “Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) 2009 al 2015”.

La política fue consensuada entre representantes del sector social, campesinos, indígenas y el gobierno; y avalada después por el CONADUR. En la política de desarrollo rural, el Gobierno de la República respalda plenamente el compromiso multipartidario de aprobar una ley marco de desarrollo rural, coherente con el anhelo de fortalecer la institucionalidad pública en este campo. La implementación de la nueva política estará a cargo de la Secretaría de Asuntos Agrarios y contará con el apoyo de las dependencias del Estado. A la fecha se halla terminada una propuesta de ley, consensuada entre el Gobierno y la sociedad civil, la cual se encuentra en el Congreso de la República para discusión y aprobación.

Por último, cabe mencionar la existencia de la Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala (REDSAG), que agrupa a más de 30 organizaciones campesinas e indígenas, y que desarrolla acciones para el fortalecimiento organizacional y la planificación comunitaria para la defensa y construcción de la soberanía alimentaria. La REDSAG forma parte de la Red Centroamericana por la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (REDCASSAN), la cual articula actores de la sociedad civil de la región centroamericana. A su vez, esta red regional forma parte de la Red Global de Seguridad Alimentaria (The International Food Security Network -IFSN) que busca incidir en las políticas y los acuerdos internacionales vinculados con la seguridad y la soberanía alimentaria.

## **I2. Orientaciones para el desarrollo rural y SAN en Guatemala**

**Las políticas de desarrollo rural deben centrarse en aquellos sectores que pueden contribuir en la generación de empleos rurales, para así disminuir la pobreza rural. En este sentido, el altiplano nacional posee las características para generar crecimiento económico, generación de empleo y disminución de pobreza.**

---

Como se ha argumentado en este documento, la inseguridad alimentaria y nutricional y el hambre en Guatemala están estrechamente asociadas a la pobreza. Para Guatemala, y especialmente en algunas regiones del país, la agricultura es un sector que puede crear empleos rurales y así contribuir a disminuir la pobreza rural.

Estudios recientes (IARNA/URL 2006), han documentado que, como sucede en otras regiones del mundo con particularidades similares a las del altiplano guatemalteco, se pueden construir escenarios de desarrollo agrícola y convertir al sector agrícola en motor del desarrollo y reducción de la pobreza. Las condiciones agroclimáticas del altiplano son propicias para el desarrollo de cultivos de alta demanda en mercados nacionales, centroamericanos y extra regionales. Si la producción se basa en unidades productivas de pequeños y medianos productores, se puede generar una dinámica de generación de empleos rurales y masificar los beneficios.

IARNA/URL (2006) resalta que “el impacto del crecimiento de la agricultura en otras variables de la dinámica económica del altiplano guatemalteco es importante. El efecto de la agricultura como impulsor de otros sectores económicos en el altiplano se puede atribuir a la efectividad de sus multiplicadores y a la amplia base que tiene esta actividad en la economía de la región. Se basa en que se pueden alcanzar tasas de crecimiento agrícola que impacten en la reducción significativa de la pobreza”.

La simulación efectuada refiere que la tasa de crecimiento de la agricultura en el altiplano debería de ser de alrededor del 5% y sostenida en el tiempo para que se obtengan efectos significativos en la reducción de la pobreza. Similares tasas de generación de empleo pueden generarse en el sector servicios, pero a tasas de crecimiento mayores del 8% anual.

Para lograr que la agricultura sea un motor de desarrollo, se requiere identificar los subsectores o cadenas productivas que tengan la mayor capacidad de crecer. De acuerdo al estudio, el subsector de las hortalizas tiene potencial para convertir la actividad agrícola en motor del desarrollo rural en varias regiones del país. A las hortalizas se puede agregar

el incremento de la producción cafetalera de las unidades de pequeños y medianos productores, y el cardamomo y el sector forestal en Alta Verapaz.

Para generar una agricultura que pueda contribuir a la disminución de la pobreza y seguridad alimentaria, se requiere de la ampliación y remozamiento de la infraestructura vial, el desarrollo del mercado financiero rural para mejorar el acceso al crédito, la promoción de la organización social en torno a la producción agrícola, y el fortalecimiento de las entidades públicas y privadas de investigación en tecnología agrícola, y del fortalecimiento de los servicios de transferencia y extensión de tecnología.

Debe reconocerse que una agenda de seguridad alimentaria requiere, además del combate a la pobreza, de esfuerzos específicos para la pronta atención de los problemas de desnutrición e inseguridad alimentaria del país. Por ello, es imprescindible el trabajo eficiente y efectivo de la SESAN y el CONASAN, quienes tienen planes y programas que deben ser ejecutados en forma coordinada con la participación del MSPAS, el MINEDUC y el MAGA, entre otras instancias públicas, así como con la participación activa del sector empresarial y la sociedad civil organizada a nivel local y con los gobiernos locales.

## Bibliografía

- AGEXPORT (2009). Consulta con Ingenieros Ricardo Santa Cruz y Tulio García. Gerente de Desarrollo y Expresidente de la AGEXPORT. Noviembre 2009.
- ASIES (2009). Situación del Empleo en Guatemala. Abril 2009. Guatemala.
- BANGUAT (2009a). Índice mensual de la actividad económica (IMAE) a julio de 2009. Nota explicativa. BANGUAT, Guatemala.
- BANGUAT (2009b). Información Económica y Financiera, diversos cuadros. Consultado en: <http://www.banguat.gob.gt>, octubre 2009.
- BANGUAT (2009c). Información Mensual de las exportaciones de Guatemala. Septiembre 2009.
- BIRF/World Bank Institute y CentraRSE. (2007). Percepción de la Responsabilidad Social Empresarial y la Competitividad en Guatemala: Resultados de la Encuesta 2006. Guatemala.
- CEPAL (2009a). Estadísticas económicas y sociales de la región centroamericana. CEPAL, Subsele Regional en México. Consultado en: <http://www.eclac.org/mexico/>, octubre 2009.
- CEPAL (2009b). Guatemala: Evolución económica durante 2008 y perspectivas para 2009. CEPAL, Subsele Regional en México. México, 38pp.
- CONCYT (2005). Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014. Guatemala.
- FAO (2009). Monitoreo sobre la reserva, precio y mercado del maíz y frijol con familias de las comunidades donde se ejecutan los proyectos apoyados por FAO-Guatemala. Informes de febrero a octubre 2009. Guatemala, FAO.
- Gobierno de Guatemala, et al. (2009). Política de desarrollo rural integral (PNDRI). Propuesta consensuada por ADRI, MOSGUA, CONIC, UNAC-MIC y CONADUR. No publicado.
- IARNA (2008a) Análisis de los recursos físicos, humanos y financieros para implementar una estrategia de desarrollo rural. Reporte de Consultoría, ABT/USAID. Guatemala. No publicado.
- IARNA (2008b). Base de datos de desarrollo rural. Reporte de Consultoría, ABT/USAID. Guatemala. No publicado.

- IARNA/URL (2006). Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el altiplano guatemalteco. Serie de documentos técnicos 17. Guatemala, URL/IARNA.
- IICA/USAID (2008). Actualización de la base de datos de los temas de intervención y aportes financieros de la cooperación internacional en el área rural de Guatemala. Informe de consultoría para IICA/USAID. Guatemala.
- INE (2004). IV Censo Nacional Agropecuario, 2003. Guatemala, INE.
- IPCC (2007). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 976 pp.
- MAGA (1999). Proceso de modernización del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Reporte de consultoría. Guatemala, MAGA.
- MAGA (2006). Mapa de cobertura vegetal y uso de la tierra. Guatemala.
- MAGA (2008). Transición política 2007-2008. Guatemala.
- MAGA (2009). Sistema de Información de Mercados: precios promedio de granos pagados al mayorista, mercado "La Terminal" Período 2008 - 2009. MAGA, Unidad de Políticas e Información Estratégica. Guatemala.
- MINECO (2009). Comportamiento del Comercio Exterior Durante 2008. Dirección de Análisis Económico. Marzo 2009. Guatemala.
- MINEDUC/SESAN (2009). Tercer censo de talla en escolares del primer grado de educación primaria del sector oficial. Guatemala.
- MINUGUA (2000) Situación del acceso de la mujer a la tierra. Guatemala.
- Monterroso-Rivas, O. (2009). Institutions and public policies for rural development in Guatemala. CEPAL Review, No. 97. 153-169.
- MSPAS *et al.* (2003). Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2002. Guatemala.
- Parry, M. L.; Rosenzweig, A, C.; Iglesias, A.; Livermore, M.; Fischer, G. (2004). Effects of climate change on global food production under SRES emissions and socio-economic scenarios. *Global Environmental Change*. 14(1): 53-67.
- PMA (2008). Alza de Precios, mercados e inseguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: Capítulo Guatemala. Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas, Guatemala.



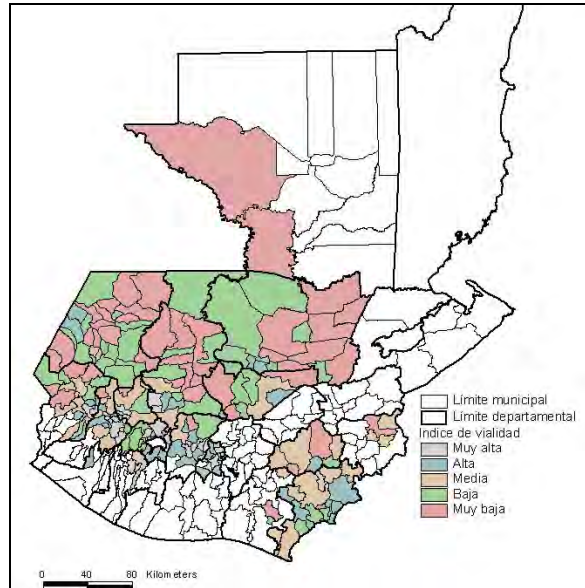
- Prensa Libre (2009) Crisis alimentaria crece 114 por ciento en agosto. Edición 17 agosto 2009. Guatemala.
- Prensa Libre (2009) Producción de Arroz llegará a 600 mil quintales este año. Edición 12 de octubre 2009. Guatemala.
- RUTA (2006). Motores de crecimiento rural sostenible y reducción de la pobreza en Centroamérica. Estudio de Caso Guatemala. Documento de Trabajo No 21. Guatemala. Ruta/Banco Mundial.
- RUTA (2009). Gasto Público para el Desarrollo Agrícola Ampliado Guatemalteco; Evaluación y Marco Estratégico para Mejorar su Eficiencia y Eficacia en la Reducción de la Pobreza. Borrador para Discusión. 16 Febrero 2009. Guatemala.
- SEGEPLAN (2008). Vulnerabilidad municipal y la calidad de vida de sus habitantes. Guatemala.
- SIECA (2009). Sistema de estadísticas de comercio exterior de Centroamérica. Consultado en octubre 2009, en <http://estadisticas.sieca.org.gt/siecadb/>
- SESAN/MFEWS (2009) Reporte de Alerta Temprana de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Octubre 2009. Guatemala.
- Taylor, J.E.; et al. (2006). Los posibles efectos de la liberalización comercial en los hogares rurales centroamericanos a partir de un modelo desagregado para la economía rural: caso de Guatemala. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-06-001. Washington, BID.
- URL, IARNA (2009). Perfil ambiental de Guatemala: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo. En imprenta. Guatemala.
- URL, IARNA e IIA (2006). Perfil ambiental de Guatemala: tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental. Guatemala.
- World Bank (2006). Repositioning Nutrition as Central to Development: A Strategy for Large-Scale Action. Washington DC.

## Lista de Acrónimos

AGEXPORT	Asociación Gremial de Exportadores
BANGUAT	Banco de Guatemala
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio de Centro América, República Dominicana y Estados Unidos
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
IARNA	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (de la URL)
IIA	Instituto de Investigación Agrícola (de la USAC)
IMAE	Índice mensual de la actividad económica
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPCC	Panel Intergubernamental de cambio climático
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MFEWS	Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para la Seguridad Alimentaria
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación Pública
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
PRORURAL	Programa Nacional de Desarrollo Rural
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

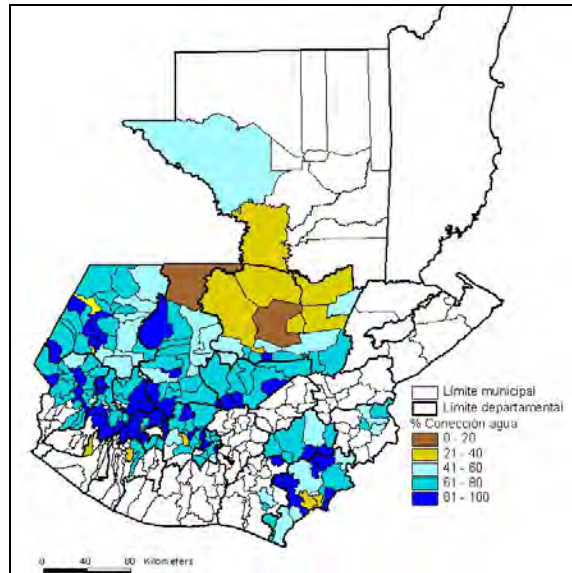
## **Anexos**

**MAPA 1.**  
**Índice de vialidad en los 125 municipios más pobres de Guatemala**



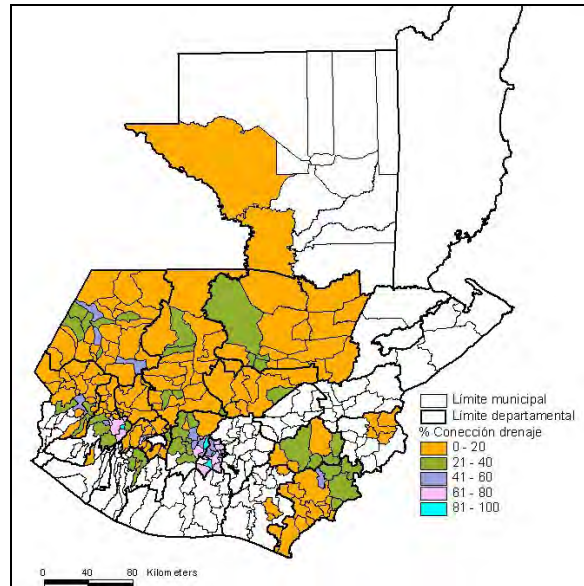
Fuente: IARNA (2009b)

**MAPA 2.**  
**Porcentaje de hogares con acceso a agua potable en los 125 municipios más pobres de Guatemala**



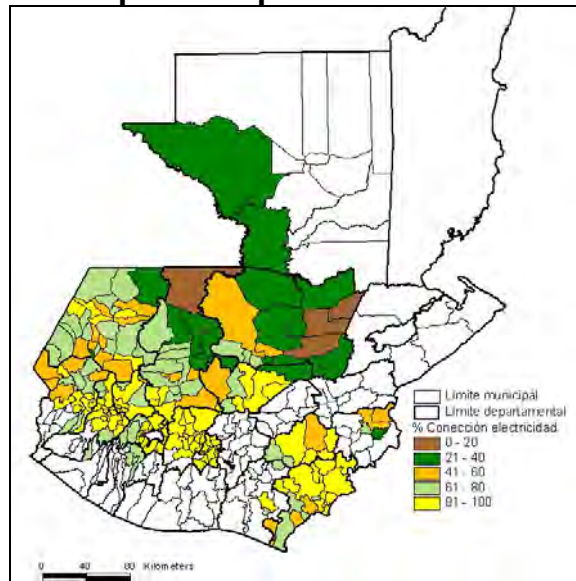
Fuente: IARNA (2009b)

**MAPA 3.**  
**Porcentaje de hogares con acceso a servicio de drenaje los 125 municipios más pobres de Guatemala**



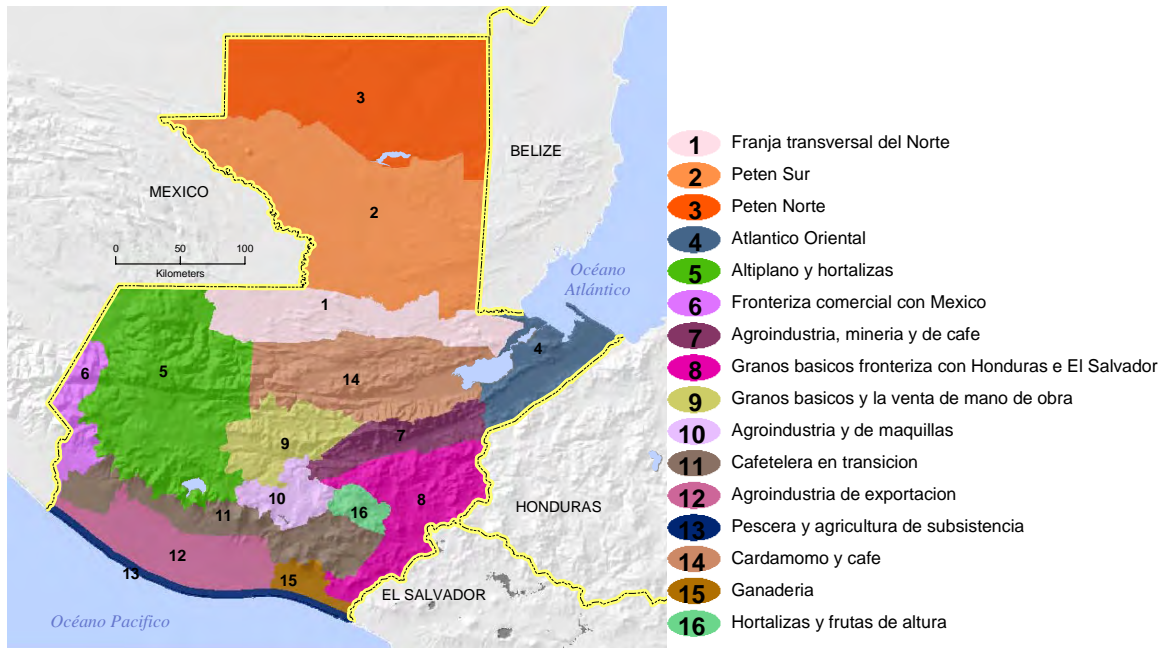
Fuente: IARNA (2009b)

**MAPA 4.**  
**Porcentaje de hogares con acceso a servicios de electricidad en los 125 municipios más pobres de Guatemala**



Fuente: IARNA (2009b)

**Mapa 5.**  
**Perfiles de Medios de Vida de Guatemala**



Fuente: Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria (MFEWS, 2005)

**Gráfico A.**  
**Avance de la RSE en Guatemala y otras regiones del Mundo**

